

**Динамика изменения форм национально-территориальной организации российского пространства.
Культурно-исторический аспект**

Несмотря на то, что объем исследовательской литературы, посвященной тем или иным аспектам федерализма, с каждым годом растет, содержание этого понятия становится все более неопределенным. В него включают все более широкий объем политических феноменов. В связи с этим федерализм, в современной политологии, становится одним из наиболее десемантизированных понятий, практически полностью утратившим свое первоначальное значение.

Подобное положение вызвано, прежде всего, ограниченностью существующих в современной политологии исследовательских парадигм, которые фактически выявляют фундаментальные противоречия между теоретическим и эмпирическим знанием. В отношении федерализма это проявляется, прежде всего, в противопоставлении двух основных подходов. Эти подходы несводимы друг к другу, причем каждый из них не лишен своих преимуществ и недостатков.

В рамках первого подхода федерализм интерпретируется как понятие, обладающее конкретным объемом и содержанием. Иными словами федерализм, с этой точки зрения, обладает универсальным генерализирующим содержанием.

В рамках второго подхода отрицается содержательная универсальность данного понятия. Объем и содержание понятия федерализма в этом случае становится непостоянным и определяется спецификой исследуемого объекта. Фактически здесь речь идет уже не о федерализме, а о «федерализмах», каждый из которых обладает собственным специфическим содержанием.

Первый подход создает возможности для сравнительных исследований в силу того, что уже на априорном уровне выделяет систему четких критериев, способных стать базой для сравнительных процедур. В тоже время он не может обеспечить достаточную степень адекватности исследования. В рамках второго подхода мы имеем дело с абсолютно противоположной ситуацией. Он обеспечивает максимальную эмпирическую адекватность, которая, в свою очередь, затрудняет возможности сравнительного анализа.

В рамках первого подхода можно столкнуться с различными определениями федерализма, которые, по преимуществу, носят спекулятивный характер. В той или иной мере все их можно свести к трем основным определениям.

1. Федерализм определяется через содержание понятия «федерация», которая понимается как единое государство, состоящее из образований, обладающих ограниченным государственным суверенитетом, и объединившихся для решения центральной властью общих для всех членов федерации задач.
2. Федерализм есть форма организации правительства, цель которого соединить региональное разнообразие с определенным уровнем коллективного единства.
3. Федерализм, - определенный тип устройства политической системы, который реализует принцип сосуществования политических сообществ в рамках иерархической системы. Федерация в этом случае учреждается в результате иерархического возвышения новообразованного союза над меньшими по размерам союзами; целью ее является разделение и использование благ в интересах сообществ разного уровня.

На примере этих определений видно, что федерализм связывают либо с территориальной структурой государства, либо с формой организации органов власти, либо с характером политической системы вообще.

В рамках второго подхода дать какое-то цельное определение федерализма вообще не представляется возможным. Федерализм выступает здесь фактически лишь как обозначение различных, нередко даже противоположных политических явлений. В логике второго подхода прослеживается методологический отказ от универсального содержания понятия федерализма, и апология его специфических, локальных свойств. Действительно, что на эмпирическом уровне общего между американским и индийским или бразильским федерализмом? Они отличны практически во всем, хотя и обозначаются одним термином. Вряд ли подобный подход является продуктивным особенно в сравнительной перспективе.

Говоря о федерализме, необходимо, прежде всего, обратиться к первоначальному значению этого понятия. Федерация - это союз, что подразумевает: во-первых, определенный тип организации территориального пространства государства (наличие субъектов вступающих в союзные отношения), во-вторых, определенный характер отношений между отдельными частями государства (собственно союзные отношения), наконец сохранение сторонами вступающими в союз определенной самостоятельности (союз, как прави-

ло, соглашение равных, и он не ограничивает возможности сторон в сфере реализации собственных интересов, которые лежат вне пределов совместной компетенции).

Таким образом, федерализм - это определенный тип организации территориального пространства государства, выступающий в форме союза территориальных субъектов, обладающих элементами государственного суверенитета, и предусматривающий определенный характер распределения компетенций между центром и субъектами союза.

Необходимо отметить, что характер отношений между центром и субъектами, специфика распределения властных компетенций могут варьироваться в широких пределах. Поэтому именно территориальный аспект федерализма становится наиболее общим для всех федеративных государств. Именно с этой точки зрения и будет рассматриваться эволюция форм организации российского пространства.

Здесь необходимо сделать одно важное теоретическое пояснение. В современной литературе принято выделять три формы территориального устройства государств: унитарное, федеративное и конфедеративное. Эта типология, по сути, является верной, хотя и неполной. В ней не учитывается специфический тип государств, которые, в строгом смысле, не были унитарными, и в тоже время не могут считаться федеративными. В политическом смысле такие государства принято называть империями.

Империя представляет собой не просто особый способ организации политической власти, особый характер национального сознания и идеологии, но и особый тип национально-территориальной организации государства. В отличие от унитарных, федеративных и конфедеративных государств, которые имеют достаточно определенные признаки, империи не имеет четких формализованных критериев определяющих характер отношений между ее отдельными частями. Однако ряд общих закономерностей характерных для имперского государства выделить можно. К ним относятся:

1. Наличие стержневого «имперского» этноса в рамках полиэтнического государства.
2. Особый характер взаимоотношений между «имперским» этносом, «средними» этносами и малыми этническими группами, который реализует принцип единства во имя общего блага.
3. Наличие управленческой аристократии, состоящей не только из представителей «имперского» этноса, но и других этнических групп.
4. Наличие наднациональной, мессианской идеи.

5. Сохранение традиционных форм организации общественной жизни в провинциях.

Империя - своеобразный и уникальный тип организации государства. В рамках империи, допускалось существование различных форм взаимоотношений между центром и провинциями, разнообразие форм организации власти в провинциях. Безусловным, однако, оставалась применимость единых общих принципов таких взаимоотношений в реальной политической практике.

Показательными, в этом смысле, являются примеры из истории России имперского периода, которая не только допускала, но и поощряла различные формы автономии провинций. Это и фактически суверенное Касимовское царство, и автономия Великого княжества Финляндского, и особый статус в рамках Российской Империи Остзейского края, Закавказья и Польши. Таких примеров огромное множество.

Фактически именно принцип многообразия, отказа от этнической, конфессиональной и политико-управленческой унификации стал основой Российской Империи. Империя сохраняла и традиционные экономические уклады, существовавшие на присоединяемых территориях. Очевидно, что в таком понимании имперской национально-территориальной политики нет ничего от унифицирующего принципа территориальных федераций, а тем более, унитарных государств.

Имперский тип решения национально-территориальных проблем, конечно, отрицал принцип равноправия народов и земель Российской империи, и, конечно, не был лишен недостатков. Однако, отсутствие явных сепаратистских тенденций в этот период (за исключением, пожалуй, Польши и Кавказа) свидетельствует о том, что имперский тип национально-территориальной организации являлся гораздо более органичным, соответствующим интересам всех этнических групп, по сравнению с любым другим.

Имперский тип сознания, в том числе и в сфере национально-территориального вопроса сложился в России к XVI веку. Свое завершение он нашел в известном тезисе «Москва - третий Рим». Именно он становится великой имперской идеей, своеобразным долгом Российского государства перед православием и восточно-христианской культурой. Именно с XVI века начинается процесс интеграции сначала отдельных представителей, а потом и целых народов в имперскую культуру.

Необходимо четко понимать, что не только имперской идеей, но и сохранением государственности Российская империя целиком обязана православной церкви. Действительно, славянские племена

на до принятия православия и шире в домонгольский период вряд ли можно отнести к народам, обладающим особенным государственным инстинктом, а уж тем более к народам имперским.

До монголов Киевская Русь не испытывала сильного давления ни с Запада, ни с Востока, ни с Юга и следовательно не имела особых предпосылок для создания централизованного государства. Киевская Русь никогда не была централизованным государством, хотя и явного внутреннего сепаратизма не знала. В большей степени она тяготела, выражаясь современным языком, к конфедеративным формам территориального устройства.

Однако к XIII веку ситуация радикальным образом меняется. Русские земли испытывают колоссальное давление и с Востока, и с Запада, и идея создания единого централизованного государства становится чрезвычайно актуальной.

«В усобицах XII в. дрались за добычу, престиж, искали «себе чести, а князю славы», дрались за сферы влияния и рынки. А усобицы XIV в. - это борьба трех сторон за создание Владимирской державы: Суздаля, Твери и Москвы. И борьба двух сторон за создание империи: Владимира и Вильны Русские XIV в. уже обладают государственным инстинктом, что пока говорит лишь об определенной способности народа, потенциальной пригодности к воспитанию из него народа имперского» (1).

Россия с момента возвышения Москвы приобретает черты империи. Москва «перерастает» унитаризм еще даже не став единым и независимым государством. Включая в себя новые территории, в том числе населенные кочевниками, она сохраняет автономию инородческих правителей, специфические этнокультурные элементы, традиционные экономические уклады. В XVI - XVII вв. в состав империи входят Казанское, Астраханское, Сибирское ханства и ряд других территорий. Значительная часть земель вошла в состав Российской империи добровольно.

Фактически, Россия в территориальном и духовном плане оформилась как империя при Иване III. В 1721 г. Петр I принимает титул императора, фактически легализуя положение, которое сложилось задолго до его воцарения. Так что история петербургской империи - простое продолжение истории России как империи. Однако Петр I создает самое бюрократическое государство своего времени. Западная по своей сути бюрократия в силу своей природы тяготеет к унитарному типу организации государства. Западническая ориентация Петра I, антицерковные реформы и последующая секуляризация, пренебрежительное отношение к интересам имперского этноса приводят к трагическому разрыву внутреннего социокультур-

ного поля России. В целом, продолжая имперскую территориальную политику, Петр I вносит в нее изрядный элемент унитаризма. Именно он создает новый, губернский тип территориальной организации российского пространства, которое сохранился, с небольшими изменениями, вплоть до 1918 года. На начало XVIII века губерний было восемь, в конце XVIII уже пятьдесят, а к началу первой мировой войны их число достигло семидесяти восьми.

В России со времен Петра I боролись две основные тенденции в национально-территориальном вопросе. Одна из них тяготела к унитарной традиции, другая пыталась сохранить и развить элементы имперской организации. Своеобразные рецидивы унитаризма проявлялись в России неоднократно: это и опричнина Ивана Грозного, и унификаторская деятельность Петра I и Николая I. В тоже время существовали своеобразные «реставраторские» периоды.

Имела место даже попытка Александра I преобразовать Россию на принципиально новых основаниях. Это нашло свое проявление в Уставной грамоте 1820 года написанной под значительным влиянием идей американской конституции. Этот документ предусматривал деление государства на несколько крупных исторических областей, которые обладали бы одинаковыми правами.

Несмотря на то, что работа над Уставной грамотой была завершена, на практике она так и не была реализована. Не последнюю роль здесь сыграло то обстоятельство, что в случае ее реализации устранялось бы имперское многообразие - абсолютно необходимое условие существования Империи, что фактически разрушало исторически сложившиеся основания Российской государственности. Так и неосуществленная реформа Александра I фактически стала первым проектом «федерализации» России.

Необходимо отметить, что идея федерализма по отношению к России является внешней, привнесенной, связанной, прежде всего с некритичным усвоением идей американской конституции. Все весьма многообразные концепции федерализма в России XIX века (от централизованного федерализма Н. Муравьева до антигосударственного федерализма М. Бакунина) были направлены против имперского типа территориальной организации. Фактически таким же антинациональным, антиимперским стал псевдофедерализм большевиков, основанный на мифе о праве наций на самоопределение.

Начиная с 1918 года, когда был взят курс на федерализм как качественно иную альтернативу государственной организации Российской империи, он уже воспринимался как мера исключительно временная. Федерализм выступал не как цель национально-госу-

дарственного устройства, а лишь как определенный этап, как средство создания унитарного государства. В этом смысле показательное следующее высказывание И.В. Сталина. «Принудительный централистский унитаризм сменяется федерализмом добровольным для того, чтобы с течением времени федерализм уступил место такому же добровольному... социалистическому унитаризму» (2).

Проследим этапы эволюции территориальной структуры России после 1918 года. В 1922 году был образован СССР, в состав которого вошли четыре республики, которые составили федерацию первого уровня. Две из них - РСФСР и ЗСФСР также являлись, по крайней мере, с формальной точки зрения, федерациями, субъекты которой образовывали своеобразный второй уровень федерализма в СССР. Причем по форме РСФСР была наиболее далека от классических форм федерализма.

Согласно Конституции 1918 года РСФСР декларировалась как единство национальных и территориальных образований, которое на юридическом уровне не предусматривало взаимных договоров или соглашений. Федерация образовывалась центром, а субъекты федерации присоединялись или вступали в нее. В этом смысле, несмотря на чисто формальный характер федерализма, РСФСР являла собой пример классической конституционной федерации. Реально же, она соответствовала федерации на основе автономии. Именно такой тип федерализма, по мнению большевиков, соответствовал, с одной стороны, принципу права наций на самоопределение, а с другой, предоставлял возможности для жесткого контроля центра над регионами.

«Федерализм советского образца в своем наиболее развитом виде включал помимо союзных и автономных республик, автономных областей и округов еще и национальные районы (250 - на январь 1933 г., 240 - на июль 1934г., около 100 - на 1937 г.) и национальные сельсоветы (5300 - на январь 1933 г., столько же - на июль 1934 г., свыше 11 тысяч - на 1937 г.). В Конституции 1936 года нижние этажи Советской Федерации не получили закрепления. К началу 40-х годов они были повсеместно упразднены. Объяснение этому стоит искать в том, что именно на нижних этажах федеративной постройки абсурд одновременного наличия «национальных» и «ненациональных» образований становился наиболее очевидным» (3). В 1936 году перестала существовать и ЗСФСР.

Говоря о советском федерализме необходимо отметить, что он, прежде всего, был направлен на решение национального вопроса. Это в значительной степени отличает советский и западный федерализм. На Западе федерализм ставил целью решение гораздо бо-

лее широкого круга проблем, нежели просто национального вопроса.

В 1935 году было объявлено об окончательном решении национального вопроса в СССР. Изменился и формальный статус русского народа, который из нации - угнетателя превратился в «старшего брата» по отношению к другим народам, проживающим в СССР.

Национально-территориальная структура СССР и РСФСР претерпела значительные изменения на протяжении всего лишь двух десятилетий с 1918 по 1940 годы. Причем федерализм в этот период выступал не целью, а средством, которым пользовались большевики для реализации собственных планов, обеспечивая наиболее благоприятный тип национально-территориальной организации для решения определенных задач.

Ряд авторов склонен считать, что советский федерализм являлся своеобразным продолжением имперской традиции в территориальном строительстве обнаруживающей якобы элементы федерализма в своем устройстве. Однако данное утверждение вряд ли является верным. После революции именно имперский этнос - великороссы становятся едва ли не самым угнетаемым и бесправным народом. Происходит унификация системы власти, разрушение целого ряда традиционных экономических укладов, особенно на территории РСФСР и Средней Азии.

«...Внутренняя политика даже самого жестокого из советских - сталинского режима была принципиально антиимперской: "средним" этносам не мешали втихую дискриминировать, а то и ассимилировать "малые". Так, латгальцы оказались "латышами", гуцулы и русины - "украинцами", памирцы - "таджиками". Общее число этносов за советское время сократилось вдвое (на бумаге, конечно). И самое главное: советская национальная политика включала попытку химеризации, создания ложноэтнической общности «советский народ»» (4).

Пожалуй, большевики неосознанно, на уровне традиционного геополитического архетипа, «взяли на вооружение» лишь идею территориальной экспансии, предельно исказив принцип ее органичности присущий имперской внешней политике.

В теории и практике федерализма принято, как известно, выделять две модели федерации. В рамках конституционной модели, отношения между субъектами федерации определяются общим для всех конституирующим актом, определяющим нормы для всех субъектов федерации. Договорная модель определяет взаимоотношения между ранее вполне самостоятельными государствами, объединяющимися в федеративное государство.

Совершенно парадоксальные события предшествовали созданию современной Российской Федерации. В 1993 году был подписан Федеративный договор, который фактически означал создание договорной модели федерации на территории России. Субъекты федерации получали статус не просто членов, а учредителей нового федеративного государства. Юридически договор обеспечивал формальное равенство между национально-государственными и территориально-государственными субъектами. Фактически, договорной тип Федерации в чистом виде просуществовал менее полугодя.

На смену договорной модели снова пришла конституционная, основы которой были закреплены новой федеральной Конституцией, в которой Федеративный договор фактически оказался растворенным. Конституционная модель федерации с февраля 1994 года начала вновь дополняться элементами договорной федерации. Это выразилось в практике подписания внутригосударственных договоров, которые регулировали разграничение предметов ведения и взаимное делегирование полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации.

Может быть, подобная практика, в какой то мере была бы оправданной, если бы такие договора заключались между центром и национально-государственными субъектами. Это означало бы создание одного из вариантов иерархической, асимметричной федерации. Однако практика подписания договоров была перенесена и на территориальные субъекты федерации, что фактически вновь означало своеобразный поворот к договорной модели федерации.

Естественно, что подобное решение было вызвано, прежде всего, политическими причинами и выразилось в давлении на центр со стороны субъектов-доноров, а также попыткой юридической интеграции в состав Федерации Татарстана и, возможно, Чечни, не подписавших Федеративный договор. Подобная практика, однако, окончательно запутала вопрос о характере Российской Федерации, полномочиях ее субъектов и вообще поставило под сомнение существование федеративной формы государственности в России.

Нынешняя правовая база федерализма в России является крайне противоречивой. Элементы договорной и конституционной модели федерализма, наличие признаков национального и территориального типа организации федерации, фактическое неравноправие регионов создали совершенно уникальную правовую ситуацию, которая не имеет прецедентов в мировой практике. Данную «модель» национально-территориального устройства пытаются представить как специфически российский вариант асимметричной федерации, продукт эволюции взаимоотношений центра и субъектов

Федерации на протяжении последних лет. На самом деле, такой тип территориальной организации государства, разделения полномочий центра и субъектов Федерации является химерой, соединением несоединимого. Говорить о реальной жизнеспособности такой системы просто не приходится. И ее судьба видимо предрешена.

Центральной проблемой федерализма в приложении к современной России является вопрос о применимости его теоретических положений к реальной практике. Действительно, если в основу Российской Федерации положить национальный принцип, то количество ее субъектов приблизится к двум сотням, если национально-территориальный то их количество достигнет нескольких сотен, если же национально-территориальный принцип дополнить принципом однородности экономических укладов, единством экономической инфраструктуры (чрезвычайно важным принципом характеризующим реальную жизнеспособность территории как потенциального субъекта федерации) то их число превысит несколько тысяч.

Довольно распространенный подход в решении проблемы реформирования современной Российской Федерации заключается в том, чтобы трансформировать существующую национально-территориальную структуру России в однородную федерацию территориального типа. Для этого необходимо упорядочить, сделать более однородной и структуру экономического пространства государства. Это является неременным условием для успешного функционирования данного типа федерации. Однако создание единого рыночного пространства на территории всей России представляет собой не более чем иллюзию.

На сегодняшний день в России существует реальная экономическая многоукладность. При существовании достаточно развитой инфраструктуры индустриального и постиндустриального типов в крупных промышленных центрах России (прежде всего в европейской ее части), на гигантских просторах русского севера, частично Сибири, части Нечерноземья доминируют редуцированные формы индустриализма, а то и вовсе доиндустриальные, архаические экономические уклады. Поэтому создание единой экономической инфраструктуры, в лучшем случае, дело довольно отдаленного будущего. Следует признать, что обеспечить условия для перехода к полноценному территориальному типу федерации в условиях «разорванности» экономической инфраструктуры России невозможно. Примером, подтверждающим эту мысль, может служить хотя бы очень сложный процесс интеграции Восточной и Западной Германии, несмотря на то, что экономическая инфраструктура этих стран отличалась не столь разительно.

Не буду останавливаться на недостатках современного российского федерализма, они достаточно очевидны. Сложнее дать ответ на вечный российский вопрос: что делать? Не претендуя на особую оригинальность, хочу отметить следующие моменты.

Российский федерализм, в том виде, в котором он существует сейчас, явление абсолютно инокультурное, привнесенное, не имеющее собственных исторических традиций. В этой связи необходимо отказаться от представлений о том, будто бы федерализм является единственной формой существования такой сложной национально-территориальной системы, коей является Россия. Необходимо избавиться от иллюзий, будто бы существует априорная, раз и навсегда лучшая форма национально-территориальной организации государств. Идеальной модели федерализма в этом смысле тоже не существует, и существовать не может. В этой связи необходимо отметить, что федерализм в США, да и других западных государствах не был чисто спекулятивной теорией, исходящей из концепции общественного договора, как это представляется ряду исследователей проблем федерализма. Фактически везде, и, прежде всего в Северной Америке, процесс федерализации был вызван исторической необходимостью.

Необходимо четко понимать, что процесс «федерализации» современной России оказался вынужденным. Федерализм в сегодняшних политических условиях должен пониматься не как определенная цель, а как средство для достижения цели, которой является сохранение территориального единства России и преодоление кризисных явлений в сфере межнациональной коммуникации. Другим важнейшим приоритетом национально-территориальной политики России должно стать недопущение создания пояса этноконфессиональной напряженности на границах государства и решительная борьба с всевластием этнократий в национальных субъектах Российской Федерации. Кроме того, вряд ли возможно проводить реформу национально-территориального устройства без учета в целом неблагоприятной геополитической ситуации на границах России.

Наконец, гармоничное решение национально-территориального вопроса будет невозможно без преодоления давно сложившегося и упорно воспроизводимого мифа об «исторической вине русского народа» перед другими народами России.

Выход из тупиковой ситуации, к которой привел процесс «федерализации» современной России, видится на нескольких путях:

1. Трансформация Российской Федерации в Русское государство и предоставление национально-территориальной автономии народам на территориях с долей титульного населения свыше

50% и национально-культурной автономии остальным национальным группам.

2. Создание территориального типа федерации, основой которой станут крупные территории связанные единством экономической деятельности, общей инфраструктурой с предоставлением национально-культурной автономии всем национальным группам внутри этих территорий.
3. Создание иерархического типа федерации на базе территориальных образований, консолидирующей основой которых станут крупнейшие экономические центры, которые должны «привязать» к себе менее развитые территории. Допустимо создание национально-территориальных автономий и даже отдельных национальных и территориальных субъектов второго уровня. Подобный вариант способен с одной стороны обеспечить территориальное и политическое единство, а с другой многообразие управленческой организации; он позволяет сохранить автохтонные культуры и экономические уклады, национальные и территориальные особенности на нижних этажах Федерации. В числе прочего, такой тип национально-территориального устройства позволит обеспечить экономическую автаркию крупных внутренних пространств России и в то же время максимальную открытость пограничных регионов и наиболее развитых территорий для экономического взаимодействия с внешним миром. Это позволит сохранить экономическую независимость страны, и в тоже время создаст условия для привлечения технологических и финансовых инвестиций в те регионы, где законодательство в сфере внешнеэкономических отношений будет максимально либеральным. Конечная цель такого национально-территориального устройства - стратегический и политический централизм при обеспечении предельного регионального экономического плюрализма.

Какой вариант дальнейшей национально-территориальной эволюции российского пространства будет реализован так до сих пор и остается неясным. Ясно одно, процесс национально-территориального строительства в России еще не закончен.

-
1. Иное. Хрестоматия нового российского самосознания. В. Махнач. Империи в мировой истории. <http://www.russ.ru/antolog/inoe/mahn2.htm/mahn2.htm>
 2. Сталин И.В. Сочинения Т.4 С. 73.

3. Национальные модели федеративных государств. Материалы круглого стола. // Вестник Московского университета. Серия 12. 1997. «№1. Стр. 41.
4. Иное. Хрестоматия нового российского самосознания, В: Махнач. Империи в мировой истории. <http://www.russ.ru/antolog/inoe/mahn2.htm/mahn2.htm>